



Fachhochschule Osnabrück
Fakultät Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Profil Öffentliches Management

GATS und die Bildung als Dienstleistung

Hausarbeit im Modul
„Grundlagen des internationalen Wissenschaftssystems“

Michael Jaeger

Osnabrücker Arbeitspapiere zum
Hochschul- und Wissenschaftsmanagement

Nr. 2

Februar 2005

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	1
2. Das GATS	1
2.1 Der internationale Handel mit Dienstleistungen	1
2.2 Geltungsbereich und wesentliche Bestimmungen des GATS	2
3. Die Auswirkungen des GATS auf den Bildungsbereich.....	6
3.1 Bestimmungen des GATS für die Bildung	6
3.2 Die Verpflichtungen und Ausnahmen der EU	7
3.3 Wirtschaftliche Bedeutung des GATS für den Bildungsmarkt in Deutschland.....	9
4. Die aktuelle Diskussion um GATS im Bildungsbereich.....	12
4.1 Die Position der politischen Entscheidungsträger in Deutschland.....	12
4.2 Mögliche Auswirkungen einer weitergehenden Liberalisierung.....	14
4.3 Fazit.....	20
Literatur.....	22

1. Einleitung

In den vergangenen Monaten ist ein abstraktes Kürzel zum Gegenstand intensiver öffentlicher Diskussion geworden: GATS. Das General Agreement on Trade in Services, ein Abkommen zwischen den Staaten, die der Welthandelsorganisation (WTO) angehören, regelt die Liberalisierung des internationalen Handels mit Dienstleistungen – darunter auch solchen, die bisher von der öffentlichen Hand bereitgestellt wurden, wie etwa Wasserversorgung, Gesundheitswesen und Bildung. Insbesondere die mutmaßlichen Auswirkungen des GATS auf das Bildungswesen werden von Gewerkschaften, sozialen Bewegungen, Berufsgruppen und Studierendenverbänden heftig kritisiert und auch in den Medien kontrovers diskutiert. So schreibt etwa Onkelbach in der WAZ (30.06.03) unter dem Titel ‚Furcht vor dem Ausverkauf der Bildung‘, dass Hochschulen künftig nicht mehr vom Staat finanziert werden dürften, da dies andere Wettbewerber benachteiligen würde. Anderenfalls könnten alle anderen Anbieter von Bildungsdienstleistungen im Hochschulbereich ebenfalls Anspruch auf staatliche Förderung erheben, was sich aber wohl kein Land leisten könne. Dagegen vertritt der Deutsche Industrie- und Handelskammertag (DIHT) in der FAZ vom 07.04.03 die Position, dass der von den GATS-Gegnern unterstellte Liberalisierungsdruck im Bereich Bildung nicht entstehe, da jedes Land souverän darüber entscheiden könne, welche Dienstleistungen hoheitlich organisiert werden.

Angesichts dieser kontroversen Diskussionslage geht die vorliegende Arbeit der Frage nach, welche Auswirkungen das GATS in seiner derzeitigen Form auf das Bildungswesen – insbesondere im Hochschulbereich – hat und welche Chancen und Risiken sich daraus ergeben. Im ersten Abschnitt soll zunächst ein allgemeiner Hintergrund zum GATS und seiner Entstehung gegeben werden, während im zweiten Abschnitt die GATS-Bestimmungen für den Bildungsbereich thematisiert werden. Der dritte Abschnitt befasst sich mit der aktuellen Diskussion um GATS im Bildungsbereich und untersucht dabei insbesondere, in welcher Weise die Hochschulbildung nach dem Ideal Humboldtscher Bildung von den Bestimmungen des GATS betroffen ist.

2. Das GATS

2.1 Der internationale Handel mit Dienstleistungen

Der Handel mit Dienstleistungen spielt eine immer größere Rolle in der Weltwirtschaft. Die Globalisierung der Wirtschaft sowie der technische Fortschritt, insbesondere im Verkehrswesen sowie in der Telekommunikations- und Informationstechnik, haben viele Dienstleistun-

gen, die früher als nicht ‚handelbar‘ galten, zum Gegenstand und gleichzeitig zum Medium intensiver internationaler Handelsbeziehungen gemacht. Wie Barth (2000, S. 274) ausführt, trägt der Handel mit Dienstleistungen bereits heute mit einem Anteil von 20% substantiell zum Welthandel bei und weist seit Jahren höhere Wachstumsraten auf als der Warenhandel. In der Europäischen Union (EU) entfällt mehr als die Hälfte der gesamtwirtschaftlichen Produktion und der Beschäftigung auf kommerzielle Dienstleistungen (Barth, 2000, S. 275). Weltweit gesehen sind die EU (574 Mrd. US-Dollar in 1999) und die USA (253,4 Mrd. US-Dollar in 1999) die größten Exporteure von Dienstleistungen, Tourismus und Transport sind mit einem Anteil von 32,8 bzw. 23% die bedeutsamsten Branchen.

Vor diesem Hintergrund artikulierten die großen Welthandelspartner, insbesondere die USA, bereits in den 80er Jahren das Interesse, das seit 1948 für den internationalen Warenhandel geltende General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) in eine neue Welthandelsordnung zu überführen, die auch den internationalen Handel mit Dienstleistungen regelt. Nach umfangreichen Verhandlungen entstand am Ende der Uruguay-Runde 1994 das Allgemeine Übereinkommen über den Handel mit Dienstleistungen (General Agreement on Trade in Services, GATS). Es trat am 1. Januar 1995 in Kraft und gilt für alle 144 Mitgliedsstaaten der Welthandelsorganisation WTO.

2.2 Geltungsbereich und wesentliche Bestimmungen des GATS

Das GATS umfasst grundsätzlich alle kommerziellen Dienstleistungssektoren. Hierzu zählen, wie bereits erwähnt, Tourismus und Transportdienstleistungen, aber beispielsweise auch Kommunikationsdienstleistungen (z.B. Postdienste, Kurierdienste, Telekommunikationsdienste), Umweltdienstleistungen (Abwasserbeseitigung, Müllabfuhr), Finanzdienstleistungen (insbesondere Banken und Versicherungen) und medizinische bzw. soziale Dienstleistungen (z.B. Krankenhausdienstleistungen). Im Rahmen der GATS-Verhandlungen wurde in Anlehnung an das Zentrale Produktklassifikationsschema der Vereinten Nationen ein eigenes Schema entwickelt, das Dienstleistungen in zwölf Sektoren unterteilt, die wiederum in 155 Subsektoren untergliedert sind. Das Bildungswesen stellt einen dieser zwölf Sektoren dar. Nicht unter das Abkommen fallen alle Dienstleistungen, die in Ausübung hoheitlicher Gewalt, d.h. „weder zu gewerblichen Zwecken noch im Wettbewerb mit einem oder mehreren anderen Dienstleistungserbringern“ (GATS Artikel I, zit. nach Yalcin & Scherrer 2002, S. 9) erbracht werden (vgl. ausführlicher dazu Abschnitt 4.2).

Anders als im GATT werden im GATS vier Erbringungsformen des Handels unterschieden:

1. Bei der *grenzüberschreitenden Erbringung* (sog. Erbringungsart 1) handelt es sich um Dienstleistungen, die aus dem Gebiet eines Mitglieds stammen und im Gebiet eines anderen Mitglieds erbracht werden (z.B. E-Learning-Angebote oder Erbringung von Beratungsdienstleistungen über das Internet).
2. Der Konsum von *Dienstleistungen im Ausland* (Erbringungsart 2) bezieht sich auf die Erbringung von Dienstleistungen innerhalb eines Landes für Konsumenten aus einem anderen Land (z.B. Tourismus).
3. Die *kommerzielle Präsenz im Ausland* (Erbringungsart 3) bezeichnet die Erbringung von Dienstleistungen durch die kommerzielle Präsenz in einem anderen Mitgliedsland (z.B. geschäftliche Niederlassung im Ausland).
4. Die *zeitweise Migration von Dienstleistungserbringern* (Erbringungsart 4) schließlich bezieht sich auf Dienstleistungen von Personen, die sich zu diesem Zweck zeitweise in ein anderes Land begeben (z.B. persönliche Beratungsdienstleistungen).

Wie Fritz und Scherrer (2002, S. 12) betonen, erstreckt sich das GATS damit nicht nur auf den klassischen grenzüberschreitenden Handel, sondern auch auf ausländische Direktinvestitionen sowie auf befristete Arbeitsmigration. Nachdem gegenwärtig mehr als 50% der weltweit getätigten ausländischen Direktinvestitionen in die Service-Industrie fließen, kommt der Erbringungsart 3 (kommerzielle Präsenz im Ausland) eine besondere Bedeutung zu. Nahezu bedeutungslos ist hingegen die Erbringungsart 4 (zeitweise Migration von Dienstleistungserbringern) mit einem Anteil von 0,1% am gesamten Dienstleistungshandel (Fritz & Scherrer 2002, S. 14).

Auf der Ebene der Bestimmungen werden im GATS zwei Kategorien unterschieden: allgemeine und spezifische Verpflichtungen. Mit den *allgemeinen Verpflichtungen* definiert das GATS völkerrechtliche Verpflichtungen, die grundsätzlich für alle Mitgliedsstaaten unmittelbar verbindlich sind. Zu den wichtigsten allgemeinen Verpflichtungen gehört der Grundsatz der Meistbegünstigung (GATS Artikel II). Nach diesem Schlüsselprinzip müssen Handelsvergünstigungen, die einem Land gewährt werden, auch automatisch allen anderen WTO-Mitgliedern zugestanden werden. Damit ist eine Diskriminierung von Drittländern ausgeschlossen. Allerdings gibt es im GATS einige Meistbegünstigungsausnahmen, etwa für regionale Integrationsabkommen. Diese Ausnahme ist insbesondere für die EU von Bedeutung, da sie verhindert, dass Handelsvorteile des Binnenmarktes automatisch auch Drittländern gewährt werden müssen.

Eine weitere und für alle WTO-Länder unmittelbar verbindliche Verpflichtung ist die Transparenz der staatlichen Dienstleistungsregelung (GATS Artikel III). Sie bedeutet, dass alle Maßnahmen, die den Dienstleistungshandel betreffen, offen zu legen sind. Damit soll sichergestellt werden, dass alle Dienstleistungsanbieter gleichermaßen die Möglichkeit haben, sich Informationen über die staatlichen Rahmenbedingungen für ihre Tätigkeit im Ausland beschaffen können.

Die eigentlichen Liberalisierungsverpflichtungen im GATS sind jedoch nicht allgemeinverbindlich, sondern in den sog. *spezifischen Verpflichtungen* der einzelnen Mitgliedsstaaten festgelegt. Im Unterschied zu den allgemeinen gelten die spezifischen Verpflichtungen nur insoweit, wie die Mitglieder konkrete Verpflichtungen eingegangen sind. Dies betrifft zum einen den

- *Marktzugang* (GATS Artikel XVI): die einzelnen Mitgliedländer können nach eigenem Ermessen entscheiden, inwieweit sie sich zum Abbau quantitativer Handelshemmnisse (z.B. der Beschränkung der Zahl der Dienstleistungserbringer, der Gesamtzahl oder des Volumens der Dienstleistungen oder der Höhe ausländischer Kapitalbeteiligungen) verpflichten.
- Das gleiche gilt für das Prinzip der *Inländerbehandlung* (GATS Artikel XVII): nur in dem Maße, wie ein Mitglied Verpflichtungen zur qualitativen Gleichbehandlung in- und ausländischer Anbieter eingeht, werden gleiche Wettbewerbsbedingungen für in- und ausländische Anbieter auf dem Markt des Mitgliedslandes geschaffen.
- Zum dritten können die Mitglieder auch die *Sektoren*, in welchen sie spezifische Verpflichtungen aufnehmen wollen, selbst bestimmen. So kann ein Land etwa im Bereich Telekommunikationsdienstleistungen den Markt öffnen und sich hier auf die Anwendung des Prinzips der Inländerbehandlung verpflichten, gleichzeitig aber den Bereich der Bildungsdienstleistungen von diesen Verpflichtungen ausnehmen. Bei spezifischen Verpflichtungen, die sich auf alle Sektoren und Erbringungsarten beziehen, spricht man von horizontalen Verpflichtungen, anderenfalls von vertikalen Verpflichtungen.
- Darüber hinaus bestimmen die Mitglieder auch für sich selbst, ob sie spezifische Verpflichtungen für alle vier *Erbringungsarten* (s.o.) oder nur für einzelne Erbringungsarten übernehmen. Im eben genannten Beispiel könnte das Mitgliedsland die Gewährung von Marktzugang und Inländerbehandlung im Sektor Telekommunikationsdienstleistungen auf die Erbringungsart 3 (Kommerzielle Präsenz im Ausland) beschränken.

- Schließlich können die Mitgliedländer in ihren Länderlisten auch *spezifische Vorbehalte und Einschränkungen* eintragen. So könnte das Mitgliedsland im eben genannten Beispiel bestimmte Teilbereiche des Telekommunikationssektors von der Anwendung der GATS-Bestimmungen ausnehmen. Wie auch die Verpflichtungen können sich Ausnahmen einerseits auf alle Sektoren und Erbringungsarten beziehen, in denen ein Land Verpflichtungen übernommen hat (horizontale Ausnahmen), oder sie gelten spezifisch für bestimmte Sektoren (vertikale Ausnahmen).

Die spezifischen Verpflichtungen werden zwischen den Mitgliedsländern in bilateralen und vertraulichen Verhandlungen vereinbart – ein Vorgang, der aufgrund der großen Zahl beteiligter Länder mehrere Jahre in Anspruch nimmt. Für die EU gilt dabei, dass Verhandlungen für die EU-Mitgliedsländer einheitlich mit einer Stimme geführt werden. Nach Abschluss einer Verhandlungsrunde werden die erzielten Vereinbarungen anschließend als sog. Länderlisten rechtlich verbindlicher Teil des GATS. Die Länderlisten weisen für jedes WTO-Mitgliedsland aus, welche spezifischen Verpflichtungen das jeweilige Land für welche Sektoren und welche Erbringungsarten aufgenommen hat und wo es sich Ausnahmen und Einschränkungen vorbehalten hat. Für einmal eingegangene Verpflichtungen gilt, dass sie nur unter erschwerten Bedingungen – insbesondere nach Gewährung handelspolitischer Kompensation für entzogene Handelsvorteile (GATS Artikel XXIII) geändert oder zurückgenommen werden können.

Bei 155 Dienstleistungssektoren, vier Erbringungsarten und der Möglichkeit, Beschränkungen des Marktzugangs und der Inländerbehandlung einzutragen, können pro Mitgliedsland maximal 1.240 Eintragungen in die Länderliste vorgenommen werden. Daraus wird ersichtlich, dass es sich beim GATS um ein komplexes und schwer überschaubares Vertragswerk handelt.

Das GATS in seiner jetzigen Form wurde 1994 abgeschlossen. Die derzeit in den Länderlisten des Abkommens enthaltenen spezifischen Verpflichtungen und Beschränkungen der WTO-Mitgliedsstaaten gelten also bereits seit acht Jahren. Mit Abschluss des GATS im Jahr 1994 wurde festgelegt, dass nach spätestens fünf Jahren eine neue Verhandlungsrunde aufgenommen werden soll, um weitergehende Liberalisierungsverpflichtungen aller WTO-Mitglieder zu erreichen (Buhlmann 2002, S. 10). Generelles Ziel ist es, im Verlaufe der Zeit die bestehenden Liberalisierungsbeschränkungen immer weiter abzubauen. Die derzeitige Verhandlungsrunde hat im Jahr 2000 begonnen soll bis 2005 abgeschlossen werden.

3. Auswirkungen des GATS auf den Bildungsbereich

3.1 Bestimmungen des GATS für die Bildung

Das GATS bezieht sich in umfassender Weise auch auf Dienstleistungen im Bildungsbereich. Dabei werden im Vertragswerk des GATS Bildungsdienstleistungen in fünf Kategorien gegliedert (Fritz & Scherrer 2002, S. 55):

1. *Primäre Bildungsdienstleistungen* beziehen sich auf Angebote im vorschulischen Bereich (z.B. Kindergärten).
2. *Sekundäre Bildungsdienstleistungen* sind schulische und berufsbildende Angebote unterhalb der Hochschulausbildung.
3. *Tertiäre Bildungsdienstleistungen* umfassen die Berufs- und Universitätsausbildung.
4. *Erwachsenenbildung* bezieht sich auf allgemeine Bildung sowie berufliche Ausbildung für Erwachsene, soweit sie nicht vom regulären System für höhere Bildung angeboten wird.
5. *Andere Bildungsdienstleistungen* schließlich beziehen sich auf spezielle Bildungsangebote im primären und sekundären Bereich, soweit sie nicht dort aufgeführt sind (z.B. Leistungsüberprüfungsdienste).

Wie auch die Dienstleistungen der anderen Sektoren lassen sich Bildungsdienstleistungen den vier unter 2.2 aufgeführten Erbringungsarten des Handels zuordnen. Für die Erbringungsart 1 (grenzüberschreitende Erbringung) lassen sich E-Learning-Angebote über das Internet nennen, für die Erbringungsart 2 (Konsum im Ausland) insbesondere das Studium an ausländischen Hochschulen. Die Erbringungsart 3 (kommerzielle Präsenz im Ausland) bezieht sich beispielsweise auf Auslandsniederlassungen von Berlitz-Sprachschulen oder auch auf ausländische Ableger von Universitäten, während bei der Erbringungsart 4 (zeitweise Migration von Dienstleistungserbringern) z.B. das muttersprachliche Personal an Sprachschulen genannt werden kann oder Professoren mit temporärem Lehrauftrag an einer ausländischen Universität.

Die Anwendbarkeit des GATS für das Bildungswesen in den einzelnen Mitgliedsstaaten hängt insbesondere von der Beurteilung von GATS Artikel I ab, mit dem Dienstleistungen, die in Ausübung hoheitlicher Gewalt erbracht werden, von den Bestimmungen des GATS ausgenommen sind. Wie Fritz und Scherrer (2002, S. 56) betonen, lässt sich für die Erbringung von Bildungsdienstleistungen in Deutschland eine solche Ausnahme nicht herleiten:

- Zum einen existieren in Deutschland in allen Bildungssegmenten neben der öffentlichen Hand auch private Anbieter, so dass die im GATS Artikel I enthaltenen Definitionen hoheitlicher Dienstleistungen, nach der bei hoheitlichen Aufgaben kein Wettbewerb zwischen Dienstleistungserbringern bestehen kann (vgl. 2.2), nicht entsprochen wird.
- Zum anderen ist Deutschland als Mitglied der EU bereits bei Abschluss des GATS 1994 umfangreiche vertikale Verpflichtungen in Hinsicht auf Inländerbehandlung und Meistbegünstigung im Bildungsbereich eingegangen, womit die Anwendbarkeit von GATS Artikel I faktisch anerkannt wurde.

Im nachfolgenden Abschnitt sollen diese von der EU eingegangenen vertikalen Verpflichtungen genauer dargelegt werden, ebenso wie die in der Länderliste der EU eingetragenen Ausnahmen, die insbesondere für die Subventionierung von Bildungsdienstleistungen durch die öffentliche Hand von Bedeutung sind.

3.2 Verpflichtungen und Ausnahmen der EU

Die EU hat bei Abschluss des GATS 1994 spezifische Verpflichtungen für alle Kategorien des Bildungssektors mit Ausnahme der ‚Anderen Bildungsdienstleistungen‘ übernommen, diese Verpflichtungen jedoch auf privat finanzierte Ausbildungsleistungen beschränkt (Fritz & Scherrer 2002, S. 56f.; Bulmahn 2002, S. 10). Am weitesten liberalisiert ist der Bereich der Erwachsenenbildung: für die grenzüberschreitende Erbringung, den Konsum von Dienstleistungen im Ausland und die kommerzielle Präsenz im Ausland (Erbringungsarten 1-3) sind in diesem Bereich in den EU-Mitgliedsstaaten weder Marktzugang noch Inländerbehandlung eingeschränkt (vgl. Länderliste der EU, abgedruckt in Yalcin & Scherrer 2002, S. 36ff.). Für die primären, sekundären und tertiären Bildungsdienstleistungen gilt, dass sie durchgängig für die Erbringungsart 2 (Konsum im Ausland) liberalisiert sind, während für Dienstleistungen der anderen Erbringungsarten weiterhin in unterschiedlichem Umfang Einschränkungen gelten. Für die Erbringungsart 4 (zeitweise Migration von Dienstleistungserbringern) wurden die geringsten Liberalisierungsverpflichtungen übernommen.

Damit sind die Mitgliedsstaaten der EU im Vergleich zu den anderen WTO-Mitgliedsstaaten relativ umfangreiche Verpflichtungen im Bildungssektor eingegangen. Wie Knight (2002, S. 10) ausführt, haben derzeit nur 41 der 144 WTO-Mitgliedsstaaten spezifische Verpflichtungen im Bildungsbereich übernommen; weniger sind es nur im Bereich der Energiedienstleis-

tungen. Des Weiteren sind die von der EU übernommenen Verpflichtungen umfangreicher als beispielsweise die der USA, Australiens oder Japans.

Allerdings werden die von der EU übernommenen Verpflichtungen durch eine Reihe von Ausnahmen und Vorbehalten eingeschränkt; deren wichtigster wurde bereits oben genannt: die spezifischen Verpflichtungen der EU-Mitgliedsländer gelten nur für privat finanzierte Bildungsdienstleistungen. Die weiteren Einschränkungen betreffen öffentliche Dienste, Zweigstellen von Unternehmen aus Drittstaaten sowie Subventionen (Fritz & Scherrer 2002, S. 58ff.; Enders, Haslinger, Rönz & Scherrer 2003, S. 16f.):

- *Öffentliche Dienste.* Die Länderliste der EU-Mitgliedsländer enthält den Passus, dass
„...Dienstleistungen, die auf nationaler oder örtlicher Ebene als öffentliche Aufgaben betrachtet werden, staatlichen Monopolen oder ausschließlichen Rechten privater Betreiber unterliegen [können]“ (zitiert nach Fritz & Scherrer 2002, S. 58).

Wie Fritz und Scherrer (2002) betonen, behält sich die EU damit das Recht vor, den Marktzugang im Bereich öffentlicher Aufgaben einzuschränken, auch wenn hier private Anbieter neben öffentlichen Trägern tätig sind. Dabei wird das Feld ‚öffentliche Aufgaben‘ sehr weit definiert: lt. Eintrag der Länderliste beziehen sie sich auf so unterschiedliche Aufgabenbereiche wie verbundene wissenschaftliche und technische Beratungsdienstleistungen, Forschungs- und Entwicklungsdienstleistungen in den Sozial- und Geisteswissenschaften, Umweltdienstleistungen, Gesundheitsdienstleistungen, Verkehrsdienstleistungen und andere mehr. Ausdrücklich wird darauf hingewiesen, dass

„...unter Berücksichtigung der Tatsache, dass öffentliche Aufgaben häufig auf nachgeordneter Ebene bestehen, (...) eine detaillierte und erschöpfende sektorspezifische Auflistung nicht möglich [ist]“ (GATS, zit. nach Fritz & Scherrer 2002, S. 59).

Dies bedeutet, dass sich die EU-Mitgliedsländer ausdrücklich vorbehalten, selbst zu definieren, was eine öffentliche Ausgabe ist und was nicht.

- *Zweigstellen von Unternehmen aus Drittstaaten.* Die EU-Mitgliedstaaten haben sich außerdem das Recht vorbehalten, Zweigstellen von Unternehmen aus Nicht-EU-Staaten, die nicht nach dem Recht des Mitgliedsstaates errichtet worden sind, vom Prinzip der Inländerbehandlung auszunehmen. Das bedeutet, dass ein Bildungsträger aus einem Nicht-EU-Land in dem entsprechenden EU-Mitgliedsland, in welchem er seine Bildungsdienstleistungen anbieten will, eine Tochtergesellschaft nach dem Recht des jeweiligen EU-Mitgliedslandes gründen muss, um einen Anspruch auf

Gleichbehandlung z.B. bei der Zulassung zu erhalten. Diese muss zudem eine „tatsächliche und dauernde Verbindung zur Wirtschaft eines der Mitgliedstaaten“ (GATS, zit. nach Enders et al. 2003, S. 16) aufweisen. Für die Praxis heißt das vor allem, dass der Marktzugang für Bildungsanbieter aus Nicht-EU-Staaten erschwert wird: um in den Genuss der europäischen wirtschaftlichen Freizügigkeiten zu gelangen, reicht die Eröffnung eines kleinen Vertretungsbüros nicht aus.

- *Subventionsvorbehalt*. Drittens haben die EU-Staaten in die Länderliste eingetragen, dass weder Unternehmen noch Bildungsnachfrager (etwa Studierende) aus Nicht-EU-Staaten ein Anrecht auf staatliche Unterstützung in den Mitgliedsstaaten der EU haben:

„Der Anspruch auf Subventionen der Gemeinschaften oder der Mitgliedsstaaten kann auf im Hoheitsgebiet eines Mitgliedsstaats oder in einem besonderen geographischen Teilgebiet eines Mitgliedsstaats niedergelassene juristische Personen beschränkt werden. (...) Soweit Subventionen natürlichen Personen zur Verfügung gestellt werden, können sie auf Staatsangehörige eines Mitgliedsstaats der Gemeinschaften beschränkt werden“ (GATS, zit. nach Enders et al. 2003, S. 16).

Dem Subventionsvorbehalt kommt unter den in der Länderliste der EU eingetragenen Beschränkungen eine herausragende Bedeutung zu, da er sicherstellt, dass Bildungsdienstleistungen inländischer Anbieter in der EU trotz des GATS mit öffentlichen Mitteln subventioniert werden können, ohne dass ein Subventionsanspruch ausländischer Anbieter entsteht..

Zusammengefasst ergibt sich, dass die von den EU-Mitgliedsländern eingegangenen spezifischen Verpflichtungen zur Liberalisierung von Dienstleistungen im Bildungsbereich derzeit aufgrund der eingetragenen Vorbehalte und Einschränkungen (noch) keine Auswirkungen auf die öffentliche Subventionierung von Bildungsdienstleistungen haben. Da es Sinn und Zweck der GATS-Verhandlungen ist, vorhandene Liberalisierungseinschränkungen kontinuierlich weiter abzubauen, stehen die von der EU eingetragenen Vorbehalte und Einschränkungen – wie etwa der Subventionsvorbehalt – in der aktuellen Verhandlungsrunde zur Disposition. Insbesondere um diesen Aspekt kreist die derzeit intensiv geführte öffentliche Diskussion (vgl. 4.2).

3.3 Wirtschaftliche Bedeutung des GATS für den Bildungsmarkt in Deutschland

Welche wirtschaftliche Bedeutung kommt dem internationalen Handel mit Bildungsdienstleistungen derzeit zu, speziell für den deutschen Bildungsmarkt, und inwieweit wird er von

den Bestimmungen des GATS tangiert? Wie Fritz und Scherrer (2002, S. 61) zeigen, kommt dem internationalen Handel mit Bildungsdienstleistungen insbesondere in den Ländern große Bedeutung zu, in denen die Privatisierung des Bildungssektors bereits weit fortgeschritten ist: insbesondere Großbritannien, Australien, den USA und Neuseeland. Nach Mielenhausen (2002, S. 62) beliefen sich die US-amerikanischen Einnahmen beim internationalen Handel mit Bildungsdienstleistungen im Jahr 2000 auf 10 Mrd. US-Dollar und nahmen damit den fünften Rang unter den Dienstleistungsexporten der USA ein. Auch andere Länder wie etwa Australien erkennen zunehmend die wirtschaftliche Bedeutung des Bildungssektors – nach Mielenhausen (2002) ist Bildung mittlerweile der zweitgrößte Exportfaktor Australiens und hat damit die Wollindustrie als traditionelle Exportindustrie überflügelt.

Untersucht man die wirtschaftliche Bedeutung des internationalen Handels mit Bildungsdienstleistungen spezifisch für die im GATS definierten Kategorien, so zeigt sich, dass derzeit nur in den Bereichen ‚tertiäre Bildungsdienstleistungen‘ sowie ‚Erwachsenenbildung‘ in nennenswertem Umfang internationale Handelsprozesse stattfinden. Diese verteilen sich auf die vier Erbringungsarten wie folgt:

- Bildungsdienstleistungen der Erbringungsart 1 (grenzüberschreitende Erbringung) gewinnen mit der Entwicklung und Verbreitung des Internets zunehmend an Bedeutung. Zu nennen sind hier etwa Distance Learning-Programme virtueller Universitäten wie der Western Governors University oder der University of Phoenix Online. Wie Fritz und Scherrer (2002, S. 70) betonen, verfügen die angelsächsischen Anbieter in diesem Bereich über einen Reputationsvorsprung sowie über einen klaren Sprachvorteil gegenüber Anbietern z.B. deutschsprachiger Länder. In Deutschland befinden sich die Anbieter mit Ausnahme der Fernuniversität Hagen in der Aufbauphase. Nach Fritz und Scherrer (2002, S. 70) bestehen derzeit 16 virtuelle Universitäten in Deutschland, die überwiegend von öffentlichen Geldern finanziert werden und vorerst für Abnehmer in Deutschland konzipiert sind.
- Die Erbringungsart 2 (Konsum im Ausland) ist derzeit die dominante Form des internationalen Dienstleistungsverkehrs im Bildungsbereich, wobei dem Hochschulsektor aufgrund der hohen Zahl im Ausland studierender Personen die größte Bedeutung zukommt. Die USA sind der führende Exporteur dieser Art von Bildungsdienstleistungen (der Großteil der oben genannten US-amerikanischen Einnahmen im Bildungssektor geht auf ausländische Studierende zurück), gefolgt von Großbritannien, Australien und Kanada. Legt man nicht die Einnahmen, sondern die Zahl der ausländischen Stu-

zenten zugrunde, folgen nach Großbritannien Länder, in denen das Studium weitestgehend gebührenfrei ist: Frankreich und Deutschland.

- Von zunehmender wirtschaftlicher Bedeutung ist auch die Erbringungsart 3 (kommerzielle Präsenz) – hier sind insbesondere die Eröffnung von Sprachschulen durch berufsorientierte, fachlich spezialisierte Bildungsinstitutionen sowie die Errichtung eines Universitätscampus in einem anderen Mitgliedsland zu nennen. Insbesondere Hochschulen angelsächsischer Länder sind immer häufiger mit Zweigniederlassungen im Ausland präsent. Nach Fritz und Scherrer (2002, S. 63) boten im Jahr 2000 35 australische Universitäten Off-Shore-Programme an, die von mehr als 30.000 Studierenden besucht wurden. Drei von vier Universitäten in Großbritannien unterhielten 1996 Studienprogramme im Ausland. Wie Fritz und Scherrer (2002, S. 71) weiter ausführen, sind deutsche Hochschulen nur in geringem Maße auf dem internationalen Bildungsmarkt präsent. Die Gründe dafür sehen sie insbesondere in fehlender internationaler Reputation, fehlender eigener Finanzkraft durch Stiftungsvermögen sowie mangelnden Kenntnissen der betriebswirtschaftlichen Führung und Vermarktung universitärer Lehrangebote. Umgekehrt sind bisher nur wenige ausländische Anbieter mit Niederlassungen auf dem deutschen Bildungsmarkt vertreten, da ihre kostenpflichtigen Angebote in Konkurrenz zum gebührenfreien Studium an deutschen Hochschulen stehen.
- Zur wirtschaftlichen Bedeutung der Erbringungsart 4 (zeitweise Migration) sind derzeit keine Aussagen möglich, da zu diesem Bereich keine hinreichenden Daten verfügbar sind.

Wie wirken sich die derzeit geltenden GATS-Bestimmungen auf das Bildungswesen in Deutschland aus? Anders, als es die gegenwärtige Diskussion um GATS es vermuten lassen würde, ist ihr Einfluss eher gering:

- Zwar sind Bildungsdienstleistungen der Erbringungsarten 1 (grenzüberschreitende Erbringung) und 3 (kommerzielle Präsenz im Ausland) im Zunehmen begriffen. Gleichwohl ist ihre Bedeutung für den deutschen Bildungsmarkt zumindest im Bereich der primären, sekundären und tertiären Bildungsleistungen marginal, solange ausländische Anbieter nicht in den Genuss öffentlicher Subventionen kommen und – etwa im Hochschulsektor – mit den gebührenfreien Angeboten deutscher Anbieter in Konkurrenz treten müssten. Erst eine fortschreitende Privatisierung des Bildungswesens in Deutschland mit substantiellen Anteilen privat zu erbringender Gebühren würde an dieser Situation etwas ändern (vgl. 4.2).

- Auch Bildungsdienstleistungen der Erbringungsart 2 (Konsum im Ausland) sind für den deutschen Bildungsmarkt eher von geringer wirtschaftlicher Bedeutung, auch wenn diese Erbringungsart die derzeit dominante Form des internationalen Handels mit Bildungsdienstleistungen darstellt. Zum einen resultieren – im Unterschied etwa zu den USA oder Australien – aus den Studienaufenthalten ausländischer Studierender in Deutschland aufgrund der weitestgehenden Gebührenfreiheit des Studiums nur geringe Einnahmen. Zum anderen liegen die Gründe für die steigende Zahl der Auslandsstudierenden weniger in den Bestimmungen des GATS, sondern in anderen Maßnahmen, die die Anziehungskraft für ausländische Studierende verbessern sollen (in Niedersachsen z.B. das vom damaligen niedersächsischen Wissenschaftsminister Oppermann vorgelegte Programm ‚Zur Internationalisierung der niedersächsischen Hochschulen‘, vgl. Mielenhausen 2002, S. 64; außerdem Knight 2002, S. 15).

Die Bestimmungen des GATS in seiner derzeitigen Fassung wirken sich also nicht direkt in substantiellem Ausmaß auf das deutsche Bildungswesen aus. Dennoch gehen von dem Abkommen erhebliche indirekte Einflüsse aus:

- Erstens wird durch das GATS ein Druck zur Privatisierung des Bildungswesens entfaltet, wie sie etwa in Großbritannien, Australien oder den USA bereits weit fortgeschritten ist.
- Zweitens stehen, wie unter 3.2 ausgeführt, die in der Länderliste der EU eingetragenen Ausnahmen in der aktuellen Verhandlungsrunde grundsätzlich zur Disposition. Das GATS ist auf einen kontinuierlichen Abbau bestehender Handelsbeschränkungen in allen Dienstleistungssektoren ausgerichtet, und im Bildungsbereich wurden bereits weitergehende Forderungen von anderen WTO-Mitgliedsstaaten an die EU gerichtet, explizit auch im Bereich öffentlich finanzierter Bildungsangebote (vgl. 4.2).

4. Die aktuelle Diskussion um GATS im Bildungsbereich

4.1 Die Position der politischen Entscheidungsträger in Deutschland

Die öffentliche Diskussion um die Auswirkungen des GATS auf den Bildungsbereich bezieht sich insbesondere auf eine – erhoffte oder befürchtete – weitergehende Liberalisierung im Zuge der aktuellen Verhandlungen. Bevor mögliche Auswirkungen eines weiteren Abbaus von Handelsbeschränkungen im Bildungsbereich angesprochen werden, soll an dieser Stelle die Position der derzeitigen politischen Entscheidungsträger in Deutschland referiert werden.

Bundesbildungsministerin Bulmahn hat ihre Position zu einer weiteren Liberalisierung des Dienstleistungshandels im Bildungsbereich sehr deutlich formuliert. In einem Artikel in der Frankfurter Rundschau vom 08.07.02 betont sie, dass staatliche Subventionen für Bildungseinrichtungen auf nationale bzw. im Falle der EU auf besondere Rechtsgemeinschaften beschränkt bleiben müssten. Weiterhin müssten die Bildungsinstanzen der Mitgliedsstaaten in allen Fragen der Qualitätssicherung das letzte Wort behalten.

„Ebenso gehört zur deutschen Verhandlungsposition, dass die staatliche Subventionierung von Bildungseinrichtungen nicht Subventionsansprüche ausländischer Bildungsanbieter auslösen können darf. (...) Zugleich verlangen wir, dass die Qualitätssicherung der Hochschulen und die Anerkennung ihrer Abschlüsse weiterhin in der Regelungsbefugnis der Staaten bleiben“ (Bulmahn 2002, S. 10).

Im gleichen Artikel diskutiert Bulmahn auch die bereits unter 3.1 berührte Frage der Anwendbarkeit des Artikels I, der hoheitlich erbrachte Dienstleistungen vom Anwendungsbereich des GATS ausnimmt, auf Bildungsdienstleistungen. Die im GATS niedergelegte Definition von hoheitlichen Dienstleistungen als solche, „die weder zu kommerziellen Zwecken noch im Wettbewerb mit einem oder mehreren Dienstleistungserbringern erbracht“ werden, sei für den Bildungsbereich zu unpräzise. Die Existenz privater Anbieter im deutschen Bildungswesen würde durch diese Definition insofern nicht erfasst, als diese mit dem öffentlichen Bildungswesen nicht in einem direkten ökonomischen, sondern vor allem in einem Qualitätswettbewerb stehen würden. Die Unpräzision dieser zentralen Definition wird auch von anderen Autoren gesehen und problematisiert, so etwa von Krafft und Cottier (vgl. Bundesamt für Bildung und Wissenschaft 2003, S. 4) oder von Knight (2002, S. 9). Die Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung schlägt in ihrem Grundsatzpapier vom 18.10.02 vor, sich im Rahmen der laufenden Verhandlungen um eine Klarstellung der Auslegung zu bemühen:

„Der Begriff ‚im Wettbewerb mit‘ in Artikel I Abs. 3c) bezieht sich allein auf den Wettbewerb zwischen überwiegend privat finanzierten Anbietern. Er bezieht sich nicht auf das Handeln von Trägern der allgemeinen Vorsorgeleistungen des Staates im Bereich des Bildungswesens“ (Bund-Länder Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung 2002, S. 1).

Wie Bundesministerin Bulmahn schließt auch die Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung die Möglichkeit, ausländischen Anbietern von Bildungsdienstleistungen Anrechte auf Subventionen zuzugestehen, aus. In dem bereits zitierten Grundsatzpapier heißt es:

„Das Recht, Bildungsdienstleistungen staatlichen Monopolen oder mit ausschließlichen Rechten ausgestatteten privaten Anbietern zu übertragen, ist für das öffentliche Bildungswesen konstitutiv. (...) Deutschland ist der Auffassung, dass es ausgeschlossen bleiben sollte, dass aus dem GATS-Abkommen Subventionsansprüche ausländi-

scher privater Bildungsanbieter verbindlich abgeleitet werden können“ (Bund-Länder Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung 2002, S. 2).

Wie Bulmahn betont auch die Bund-Länder-Kommission, dass Maßnahmen zur Qualitätssicherung Aufgabe und Vorrecht der staatlichen Handlungsträger bleiben müssen und nicht durch Bestimmungen eines Handelsabkommens beeinträchtigt oder präjudiziert werden dürfen. Insgesamt kommt die Kommission zu der Schlussfolgerung, dass

„...kein Anlass [besteht], über die in diesem Abkommen seitens der EU/EU-MS eingegangenen und – im Vergleich zu anderen im Bildungsbereich besonders aktiven Staaten wie den USA, Australien oder auch Japan – relativ weitgehenden Verpflichtungen hinauszugehen. (...) Die sektoralen Verpflichtungen sollen weiterhin auf privat finanzierte Bildungsdienstleistungen beschränkt bleiben“ (Bund-Länder Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung 2002, S. 1).

4.2 Mögliche Auswirkungen einer weitergehenden Liberalisierung

Wie die Ausführungen unter 4.1 gezeigt haben, ist es derzeit unwahrscheinlich, dass es im Zuge der aktuellen GATS-Verhandlungen zu einer erheblich weitergehenden Liberalisierung der Handelsbestimmungen im Bildungsbereich kommen wird (allerdings wäre für eine vollständige Beurteilung die Analyse der entsprechenden Positionen in den anderen EU-Mitgliedsstaaten erforderlich). Dennoch haben die GATS-Verhandlungen im Bildungsbereich eine intensive öffentliche Diskussion ausgelöst, in der die kritischen Stimmen überwiegen – insbesondere von Seiten der Gewerkschaften, von Nichtregierungsorganisationen, sozialen Bewegungen und Studierendengruppen. Bei Durchsicht der Literatur und der einschlägigen Medien fällt auf, dass die Diskussion einerseits durch eine starke Polarisierung geprägt ist – es finden sich Befürworter und Ablehner, aber kaum Stellungnahmen oder Arbeiten, die sich dem Thema zuvorderst aus einer neutral-wissenschaftlichen Sichtweise nähern –, andererseits durch eine erhebliche Unübersichtlichkeit, die angesichts der Komplexität des Abkommens sowie der Intransparenz der Verhandlungsprozesse nicht überrascht.

An dieser Stelle sollen die Auswirkungen einer weiteren Liberalisierung im Zuge der aktuellen GATS-Verhandlungen speziell auf den Hochschulsektor thematisiert werden. Nach einer Skizzierung möglicher Zukunftsszenarien, die aus einer weiteren Handelsliberalisierung resultieren könnten, soll vertiefend auf die Auswirkungen auf institutioneller Ebene eingegangen werden, insbesondere mit Blick auf das Bildungsideal nach Humboldt.

Wie bereits erwähnt, haben mehrere WTO-Mitgliedstaaten im Rahmen der jetzigen Verhandlungen umfangreiche Forderungen für den Abbau von Handelsbeschränkungen im Bildungswesen an die EU gestellt. Im Bereich der höheren Bildungsdienstleistungen, zu denen auch

der Hochschulsektor gehört, wurde die Übernahme voller Verpflichtungen für die Erbringungsarten 1 (grenzüberschreitende Erbringung), 2 (Konsum im Ausland) und 3 (kommerzielle Präsenz im Ausland) gefordert, womit die bisherige Verpflichtung der EU-Staaten für privat finanzierte Bildungsdienstleistungen auf öffentlich finanzierte Dienstleistungen ausgedehnt werden soll (vgl. Enders et al. 2003, S. 7). Einige Handelspartner fordern – bezogen auf alle Dienstleistungssektoren – zudem von der EU die Aufgabe der bisherigen Vorbehalte gegenüber einer vollständigen Übernahme der GATS-Bestimmungen; gemeint sind damit die breite und nicht erschöpfende Definition der öffentlichen Aufgaben, die Ungleichbehandlung von Zweigstellen von Unternehmen aus Drittstaaten sowie der Subventionsvorbehalt (vgl. 3.2).

Enders et al. (2003) diskutieren die Auswirkungen einer Aufgabe der von den EU-Staaten eingetragenen Einschränkungen und Ausnahmen und gelangen zu der Schlussfolgerung, dass von einer Aufgabe des Subventionsvorbehaltes die stärksten Auswirkungen auf den Bildungssektor ausgehen würden. Nach ihrer Auffassung hätten Bildungsanbieter aus Nicht-EU-Staaten damit das gleiche Recht auf Gewährung öffentlicher Subventionen wie inländische Anbieter. Aber auch ohne Präsenz eines Bildungsträgers aus einem Nicht-EU-Land könnte die öffentliche Subventionierung des Bildungswesens unter Beschuss geraten, nämlich dann, wenn ein kommerzielles Bildungsangebot in einem Drittstaat, das sich wesentlich an internationale Studierende richtet, ein öffentlich finanziertes Pendant in der EU hat.

Wie Enders et al. (2003, S. 29f.) ausführen, stehen den EU-Staaten im Falle einer Aufgabe des Subventionsvorbehaltes mehrere Optionen offen, um den GATS-Bestimmungen zu entsprechen:

- Erstens könnte die staatliche Subventionierung des Bildungswesens völlig *eingestellt* werden – eine Maßnahme, die allerdings kurzfristig sehr unwahrscheinlich erscheint.
- Zweitens könnte die Vergabe staatlicher Mittel über ein *Ausschreibungsverfahren* erfolgen. Die Hochschulen müssten sich bei dieser Variante um die Mittel bewerben und stünden nicht nur in Konkurrenz mit anderen inländischen Anbietern, sondern auch mit Anbietern aus dem Ausland – sowohl der EU wie auch aus Nicht-EU-Staaten. Nach Enders et al. (2003, S. 29) dürfte dabei insbesondere in den Studienfächern eine starke Konkurrenz entstehen, bei denen relativ geringe Investitionen zum Aufbau eines Studienganges erforderlich sind, etwa den Geistes-, Sozial-, Rechts- und Wirtschaftswissenschaften. Die GATS-Konformität dieser Variante ist allerdings fraglich, u.a. aufgrund des oben geschilderten Problems der Benachteiligung ausländischer Angebote an internationale Studierende.

- Die dritte von Enders et al. (2003, S. 30) diskutierte Variante erscheint als die wahrscheinlichste, nämlich die Umstellung der Finanzierung des Hochschulwesens von einer Subventionierung der Bildungseinrichtungen auf eine *Subventionierung der Studierenden*. Die Hochschulen würden in diesem Fall als gemeinnützige Stiftungen oder als kommerzielle Unternehmen geführt werden, die ihre Leistungen gebührenpflichtig anbieten, während die Studierenden staatliche Zuschüsse erhalten würden. Auch diese Version ist allerdings nicht unproblematisch: zum einen müssten die staatlichen Zuschüsse für die Studierenden die Kosten der einzelnen Studiengänge berücksichtigen, da es sonst zu einer merklichen Verschiebung der Studienangebote zugunsten kostengünstigerer Studiengänge kommen würde. Zum anderen stellt sich die Frage, wer als Zuschussempfänger anspruchsberechtigt sein soll: wenn nur Nachfrager aus dem Inland subventioniert würden, käme dies einer Diskriminierung von Anbietern gleich, die ihre Studiengänge für Studierende aus dem Ausland konzipieren. Wenn Studierende aus dem Inland ihren Zuschuss zudem nur bei einem Studium im Inland erhalten würden, wäre dies eine Benachteiligung ausländischer Anbieter.

Die oben genannten Zukunftsszenarien würden sich auf eine Vielzahl von Bereichen und Ebenen auswirken: auf die Rolle und Bedeutung des Staates für das Bildungswesen, auf die Zugangsmöglichkeiten der Studierenden zum Bildungswesen, auf Fragen der Qualitätssicherung etc. (vgl. Knight 2002, S. 16ff.). So erwarten Befürworter einer Liberalisierung im Bildungssystem Spezialisierungsgewinne, eine Erhöhung der Angebotsvielfalt oder ein besseres Kosten-Leistungsverhältnis (vgl. Müller-Böling 2000, z.B. S. 115ff.) und befürworten die Herausbildung einer eng begrenzten Elite von Hochschulen in Deutschland. Demgegenüber geben Kritiker wie Enders et al. (2003, S. 31) zu bedenken, dass die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Hochschulen angesichts der Finanzkraft, des Management-Know-How sowie der internationalen Reputation der großen angelsächsischen Universitäten als eher gering einzustufen sei, zumal auch die Rahmenbedingungen – wie etwa gesetzliche Anreize durch Steuerbegünstigungen – in Deutschland nicht gegeben seien. Daher sei es fraglich, inwieweit durch eine Liberalisierung des Hochschulwesens konkurrenzfähige Institutionen entstehen würden, die als Leuchttürme auf dem internationalen Bildungsmarkt Nachfrage auf sich ziehen könnten.

An dieser Stelle sollen – wie angekündigt – vertiefend die Auswirkungen weiterer Handelsliberalisierungen im Bildungswesen auf die Hochschulen als Institution diskutiert werden, und zwar anhand des Bildungsideals von Humboldt. Dieses kann nach wie vor als Referenzebene für universitäre Bildung gesehen werden (vgl. etwa Hödl & Zegelin, S. 360 ff.). Das bedeutet freilich nicht, dass die heutige Ausbildung in den Universitäten tatsächlich den Forderungen

Humboldts entspricht oder dass das Bildungsideal Humboldts als unangefochtene Grundlage für die Universitäten angesehen würde, aber doch, dass in der Diskussion um die Gestaltung von Forschungs- und Lehrbedingungen häufig auf Humboldt rekurriert wird – insbesondere, wenn es um Fragen der akademischen Freiheit sowie um die Einheit von Forschung und Lehre geht (vgl. etwa Mittelstraß 2003). Um die Auswirkungen einer weiteren Liberalisierung im Hochschulbereich genauer diskutieren zu können, sollen zunächst die grundlegenden Aussagen des Humboldtschen Bildungsideals rekapituliert werden.

- Das Humboldtsche Bildungsideal ist entscheidend durch das Erziehungsideal der Humanität gekennzeichnet: universitäre Bildung wird als *sittliche Grundeinstimmung des Lebens anhand der Wissenschaft* verstanden, der Freiheit und Selbstständigkeit des Denkens kommen als ‚Königsweg der sittlichen Vervollkommnung des Menschen‘ (Schelsky 1963, S. 67) zentrale Bedeutung zu. Sittlichkeit wird dabei allerdings nicht im Kontext der Unterordnung unter Regeln oder der Orientierung an sozialen Standards gesehen, sondern

„...das Ziel der ‚normativen Grundeinstimmung‘ des Lebens [kann man] gerade darin sehen, dass der Mensch sich von den Einflüssen der Umwelt in seinen Handlungen ebenso unabhängig machen soll wie von seinen der Außenwelt verhafteten Trieben und Bedürfnissen. (...) Nur der innengeleitete Mensch handelt sittlich, der außengeleitete gerade unsittlich“ (Schelsky 1963, S. 80).

Zentral ist dabei, dass diese normative Grundeinstimmung durch geistige Selbsttätigkeit, nämlich durch die Beschäftigung mit der Wissenschaft erreicht wird. Die Universität wird so, wie Schelsky ausführt, zur Institution der Selbsterziehung und Selbstversittlichung schlechthin – was sie von anderen Institutionen des Bildungssystems wie den Schulen unterscheidet, die den Menschen von außen her leiten (vgl. von Humboldt 1956, S. 377f.).

- Diesem Bildungsverständnis entspricht die Forderung Humboldts nach einer *grundsätzlichen Zweckfreiheit der Wissenschaft, des Studiums und des akademischen Zusammenlebens*. Die soziale Grundformel von Einsamkeit und Freiheit ist zentral insbesondere für die Organisation der Universitäten als Institutionen:

„Der Universität ist vorbehalten, was nur der Mensch durch und durch in sich selbst finden kann, die Einsicht in die reine Wissenschaft. Zu diesem Selbstaktus im eigentlichen Verstande ist notwendig Freiheit und hilfreich Einsamkeit, und aus diesen beiden Punkten fließt zugleich die ganze äußere Organisation der Universitäten“ (Humboldt, zit. nach Schelsky 1963, S. 68).

Freiheit hat hier mehrere Konnotationen. Erstens meint sie *Lernfreiheit für die Studierenden* (und damit verbunden auch eine *Zweckfreiheit des Studiums*): Studiengänge

sollten nur in begrenztem Maße reguliert sein, da durch Regulierung die Freiheit der Selbstbestimmung und Selbsttätigkeit von Professoren und Studierenden eingeschränkt würde. Zweitens meint sie auch eine *Lernfreiheit der Professoren*. Nach Humboldt ist es nicht so, dass die Professoren im Besitz irgendeiner Wahrheit wären, die sie an die Studierenden weitergeben. Vielmehr sind Professoren und Studierende, indem sie sich als selbstständige Individuen der Wahrheit annähern, sozial gleichgestellt. Drittens meint Freiheit *Zweckfreiheit der Forschung*: die reine Wissenschaft orientiert sich nicht an der äußeren Welt und anwendungspraktischen Erwägungen, sondern – auf humanistischer Grundlage – an wissenschaftsimmanenten Vorstellungen.

- Aus der Humboldtschen Auffassung von Wissenschaft als nie ganz gelöstem Problem folgt schließlich auch der Grundsatz der *Einheit von Forschung und Lehre*. Indem Wissenschaft als Prozess verstanden wird, in welchem Professoren wie Studierende gleichberechtigte Akteure sind, macht es keinen Sinn, den Studierenden fertige Inhalte zu vermitteln, ohne sie auch damit vertraut zu machen, wie dieses Wissen überhaupt erlangt wird. Vor dem Hintergrund der sittlichen Vervollkommnung ist gerade der Prozess das Entscheidende, weniger die wissenschaftliche Erkenntnis als mitteilbares Ergebnis.
- Kennzeichnend für die Humboldtsche Auffassung von Wissenschaft ist schließlich nicht nur, dass diese als Prozess verstanden wird, sondern auch, dass sie als *hierarchische Einheit* betrachtet wird. Zentraler Stellenwert misst Humboldt dabei der Philosophie zu:

„Die aus der ‚reinen‘ Gedankenbewegung des sich besinnenden Individuums, aus der kritischen Reflexion entstehende Wissenschaft ist nun einzig und allein die Philosophie, und die Denker dieses wissenschaftlichen Bildungsideals erklären den anderen Disziplinen mit dürren Worten, dass die Wissenschaftlichkeit ihrer Fächer erst dort anfinde, wo die Philosophie in ihnen beginnt oder, genauer gesagt, wo sie in Philosophie aufgehen“ (Schelsky 1963, S. 83).

Kontrastiert man die genannten Grundsätze des Humboldtschen Bildungskonzeptes mit der Auffassung von Bildung als einem international vertreibbaren Handelsgut, so treten deutliche Widersprüche hervor:

- Bereits die Konzeptualisierung von Bildung als Dienstleistung widerspricht der Humboldtschen Vorstellung von Bildung aufs Schärfste. Eine Dienstleistung, die gegen zu zahlendes Entgelt gehandelt wird, muss in ihrer Eigenschaft als Produkt definierbar und konkret beschreibbar sein, während Bildung nach Humboldtscher Sicht eben nicht in der Vermittlung konkret abgrenzbarer Inhalte oder Kenntnisse besteht (das wäre die

Sache der Schulen), sondern in einem gemeinsamen Suchen von Lehrenden und Lernenden nach neuen Erkenntnissen. Im Gegensatz zur Humboldtschen Vorstellung von universitärer Bildung als *sittlicher Grundeinstimmung* des Lebens anhand der Wissenschaft enthält die Auffassung von Bildung als Handelsgut keinerlei normative oder moralische Konnotation.

- Die grundsätzliche *Zweckfreiheit von Wissenschaft und Studium* wird in einem nach in erster Linie marktwirtschaftlichen Prinzipien funktionierenden Hochschulsystem kaum aufrechtzuerhalten sein (mit Blick auf die grundgesetzliche Absicherung der Freiheit von Forschung und Lehre in Artikel 5 Abs. 3 GG dürfte hier allerdings besonderer Klärungsbedarf entstehen). Bereits heute wird der wachsende Einfluss privater Kapitalgeber auf diese Freiheit durchaus skeptisch beurteilt (vgl. dazu etwa Bennhold, 2002; Wahl, 2001), und bei einer Realisierung der dargestellten Entwicklungsszenarien würde der Einfluss privaten Kapitals (und damit eine Zweckbindung) vermutlich weiter ansteigen. Nicht umsonst kommt im Bildungssystem Humboldts dem Staat die Rolle eines Schutzpatrons zu, der einerseits die akademische Freiheit an den Hochschulen schützt, andererseits aber indirekt von ihr profitiert – nämlich durch die in diesem Freiraum gelingende Versittlichung des Menschen infolge der zweckfreien Beschäftigung mit der Wissenschaft.
- Die Auswirkungen auf die *Einheit von Forschung und Lehre* sind dagegen differenzierter zu betrachten. Kommt es tatsächlich zu einer Elitebildung im Hochschulsektor, dürfte die Einheit von Forschung und Lehre am ehesten in diesen Eliten eine Zukunft haben, während sie – auch vor dem Hintergrund der Diskussion um Absolventenalter, Studienzeiten und modularisierte Studiengänge – für das Gros der ‚Durchschnittsuniversitäten‘ kaum mehr von Bedeutung sein wird. Mittelstraß (2003) schreibt dazu:

„Die Universität wird ihr Wesen verlieren, das darin besteht, ein Ort der Wissenschaft und der Forschung zu sein, einer lebendigen, nicht nur in Lehrbuchform gegebenen Forschung. Den Studierenden wiederum muss ein Engagement in nicht vorgegebenen Studienformen, solchen nämlich, die forschungsnah und fachlich nicht eindeutig sind, das heißt, die nicht zum fachlichen Lehrbuchwissen gehören, wie ein im Studiensystem ungewolltes und das Gewollte nur verzögerndes Aus-der-Bahn-Treten erscheinen“ (Mittelstraß 2003).

- Die von Humboldt beschriebene *Einheit der Wissenschaften* – die bereits heute nicht mehr gegeben ist, vgl. etwa Hödl und Zegelin (1999, S. 382) – dürfte von den Auswirkungen einer weiteren Liberalisierung der Handelsbestimmungen nicht profitieren. Mit Bezug auf die universitäre Ausbildung führen Enders et al. (2003, S. 32) aus, dass

das – ohnehin kaum umsetzbare – Ideal des ‚studium generale‘ unter GATS-Bedingungen weiter in Bedrängnis geraten würde.

4.3 Fazit und Ausblick

Die Diskussion der möglichen Auswirkungen einer weiteren Liberalisierung des Hochschulsektors in Folge der GATS-Verhandlungen scheint eher eine negative Bewertung dieser Auswirkungen nahe zu legen: der steigende Anteil privaten Kapitals sowie Handelsbestimmungen dürften zu einer substantiellen Eingrenzung akademischer Freiheit führen, die Einheit von Forschung und Lehre höchstens noch in einigen wenigen Eliteinstituten zu finden sein. Dabei ist allerdings zu bedenken, dass das Ideal Humboldtscher Bildung nur eines der möglichen Kriterien darstellt, anhand derer sich die (Aus-)bildung an Hochschulen bemessen lässt. Autoren wie etwa Müller-Böling (2000), dessen Leitbild von Hochschulen durch Profilbildung, Wettbewerb, Internationalisierung und Virtualisierung geprägt ist, zeigen andere Kriterien auf. Für eine weiterführende Diskussion wäre es erforderlich zu prüfen, was heute gesellschaftlich von Bildung (und Forschung) an Hochschulen erwartet wird: von den Studierenden, aber auch von Seiten der privaten wie der staatlichen Arbeitgeber und der politischen Handlungsträger. So stellt sich etwa aus meiner Sicht durchaus die Frage, ob bei Studiengängen, deren Studierende in der überwiegenden Mehrzahl am Erwerb von Handlungswissen für eine spätere Berufsausübung interessiert sind, die Bemühung um eine Einheit von Forschung und Lehre tatsächlich am richtigen Platz ist oder ob es hier nicht vielmehr auf eine kritische Vermittlung der Wissensinhalte ankommt, die in der Lehre den Schwerpunkt nicht nur auf Aneignung von Erkenntnissen setzt, sondern auch auf die Methoden und Vorgehensweisen, wie diese erlangt werden. Die Einheit von Forschung und Lehre ist m.E. dort unerlässlich, wo tatsächlich wissenschaftlicher Nachwuchs ausgebildet wird oder wo die spätere berufliche Tätigkeit die Fähigkeit zum eigenständigen und kritischen Umgang mit wissenschaftlichen Ergebnissen sowie Vertrautheit mit dem Forschungsprozess in besonderem Maße voraussetzen.

Das Hochschulwesen in Deutschland wie auch in den meisten anderen EU-Staaten befindet sich in substantiellen Veränderungsprozessen, deren Reichweite gegenwärtig schwer absehbar ist. Dies gilt insbesondere mit Blick auf die aktuellen Verhandlungen um das GATS. Gerade weil das politische Handeln in diesem Feld gegenwärtig (noch) beeinflussbar ist, erscheint die öffentliche Diskussion dieser Veränderungsprozesse – wie sie in Deutschland auch stattfindet – notwendiger denn je. Als Nachteil stellt sich zweifellos der Verfahrensablauf der GATS-Verhandlungen dar, bei dem Absprachen und Ergebnisse für die Öffentlichkeit nur schwer

einsichtbar sind und der die Befürchtung berechtigt erscheinen lässt, plötzlich mit nicht korrigierbaren Ergebnissen konfrontiert zu werden.

Literatur:

- Barth, D. (2000). Die GATS 2000-Verhandlungen zur Liberalisierung des internationalen Dienstleistungshandels. Zeitschrift für europarechtliche Studien, 3, 273-292.
- Bennhold, M. (2002). Die Bertelsmann-Stiftung, das CHE und die Hochschulreform: Politik der ‚Reformen‘ als Politik der Unterwerfung. In I. Lohmann & R. Rillig (Hg.), Die verkaufte Bildung – Kritik und Kontroversen zur Kommerzialisierung von Schule, Weiterbildung, Erziehung und Wissenschaft (S. 279-299). Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Bulmahn, E. (2002). Wir dürfen Bildung nicht als Ware dem Handel überlassen. Frankfurter Rundschau vom 08.07.2002, S. 10.
- Bundesamt für Bildung und Wissenschaft (Hg.) (2003). News/BBW I/2003. Bern: Bundesamt für Bildung und Wissenschaft.
- Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (Hg.) (2002). Grundsatzposition zur Behandlung der Bildungsdienstleistungen in den laufenden Verhandlungen im Rahmen der WTO über das Allgemeine Übereinkommen über den Handel mit Dienstleistungen (GATS). Internet: http://www.blk-bonn.de/papers/dok2_GrundsatzpositionGATS.pdf (Abruf 10.07.03).
- Enders, J., Haslinger, S., Rönz, G. & Scherrer, C. (2003). GATS-Verhandlungsrunde im Bildungsbereich: Bewertung der Forderungen. Gutachten für die Max-Traeger-Stiftung. Internet: http://www.bayern.gew.de/gew/Landesverband/Material/gats/GATS_Scherrer_II.pdf (Abruf: 18.08.03).
- Frankfurter Allgemeine Zeitung (2003). Öffnung des Weltmarktes für Dienstleistungen ist umstritten. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 07.04.03, S. 15.
- Fritz, T. & Scherrer, C. (2002). GATS: Zu wessen Diensten? Öffentliche Aufgaben unter Globalisierungsdruck. Hamburg: VSA-Verlag.
- Hödl, E. & Zegelin, W. (1999). Hochschulreform und Hochschulmanagement. Marburg: Metropolis.
- Knight, J. (2002). Trade in higher education services: The implications of GATS. Report by The Observatory on Borderless Higher Education. Internet: <http://www.unesco.org/iau/globalization/wto-gats.html> (Abruf 08.08.03).

- Mielenhausen, E. (2002). Der internationale Bildungsmarkt. In T. Oppermann (Hg.), Vom Staatsbetrieb zur Stiftung. Moderne Hochschulen für Deutschland (S. 62-72). Göttingen: Wallstein.
- Mittelstraß, J. (2003). Die deutsche Universität verliert ihre Seele. Frankfurter Rundschau vom 26.06.03.
- Müller-Bölig, D. (2000). Die entfesselte Hochschule. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.
- Onkelbach, C. (2003). Furcht vor dem Ausverkauf der Bildung. Westdeutsche Allgemeine Zeitung, Internet-Ausgabe: http://www.waz.de/waz/waz.hochschule_61400.php (Abruf: 30.06.03).
- Schelsky, H. (1963). Einsamkeit und Freiheit. Idee und Gestalt der deutschen Universität und ihrer Reformen. Reinbek: Rowohlt.
- Von Humboldt, W. (1956). Über die innere und äußere Organisation der höheren wissenschaftlichen Anstalten in Berlin. In E. Anrich (Hg.), Die Idee der deutschen Universität (S. 376-386). Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.
- Wahl, P. (2001). Dienstleistungen im Fadenkreuz neoliberaler Globalisierung. Blätter für deutsche und internationale Politik, 10/2001, 1208-1217.
- Yalcin, G. & Scherrer, C. (2002). Gutachten für die Max-Traeger-Stiftung: GATS-Verhandlungsrunde im Bildungsbereich. Internet: <http://www.bayern.gew.de/gew/Landesverband/Material/gats/gutachten.htm> (Abruf 01.07.03).